



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 15 de noviembre de 2021  
SCAJ-1003-21

Licenciada  
**Mary Triny Zea**  
Ciudad.-

Licenciada Zea:

Hago referencia a su misiva recibida en esta Procuraduría el 21 de septiembre de 2021, a través del correo electrónico [mzea@prensa.com](mailto:mzea@prensa.com), de la cual podemos informarle que en el ejercicio de nuestras atribuciones constitucionales y legales, mediante la Nota SIQ-210-21 de 30 de septiembre de 2021, solicitamos un informe explicativo al Director General de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Ampyme), respecto a la consulta señalada en la misma.

Al efecto, el licenciado Oscar Ramos Jirón, Director General de la Ampyme, mediante Nota No. DG-675-AMPYME-2021 de 4 de octubre de 2021, de la cual adjuntamos copia, brinda la respuesta a nuestra Nota SIQ-210-21, e informa que a través de la Nota DG-646-AMPYME-2021 de 17 de julio de 2021, fueron respondidas las preguntas formuladas por su persona a dicha institución.

Sobre el particular, debemos expresarle que a la Procuraduría de la Administración le corresponde, tal como lo prevé el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, orgánica de esta entidad, *servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto*; no obstante, con fundamento al derecho de petición señalado en el artículo 41 de la Constitución Política, procederemos a brindarle orientación, tal como lo consagra el numeral 6 del artículo 3 de la referida Ley N° 38 de 2000, y por ello externamos algunas consideraciones generales con relación a los temas expuestos en su referida nota.

El artículo 43 de la Constitución Política señala que “Toda persona tiene derecho a solicitar **información de acceso público o de interés colectivo** que repose en bases de datos o registros a cargo de servidores públicos o de personas privadas que presten servicios públicos, *siempre que ese acceso no haya sido limitado por disposición escrita y por mandato de la Ley*, así como para exigir su tratamiento leal y rectificación.”

La Ley N° 6 de 22 de enero de 2002, “Que dicta normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones” se refiere a la información, información confidencial, información de acceso libre e información de acceso restringido, en los siguientes términos:

“**Artículo 1.** Para efectos de la aplicación e interpretación de esta Ley, los siguientes términos se definen así:

1. [...]
4. **Información.** Todo tipo de datos, contenidos en cualquier medio, documento o registro impreso, óptico, electrónico, químico, físico o biológico.
5. **Información Confidencial:** Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública que tenga relevancia con respecto a los datos médicos y psicológicos de las personas, la vida íntima de los particulares, incluyendo sus asuntos familiares, actividades materiales u orientación social, su historial penal y policivo, su correspondencia y conversaciones telefónicas o aquellas mantenidas por cualquier otro medio audiovisual o electrónico, así como la información contenida en los registros individuales o expedientes de personal o de recursos humanos de los funcionarios.
6. **Información de acceso libre.** Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública que no tenga restricción.
7. **Información de acceso restringido.** Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública, *cuya divulgación haya sido circunscrita únicamente a los funcionarios que la deban conocer en razón de sus atribuciones, de acuerdo con la ley,*
8. [...]" (Subraya el Despacho).

Por su parte, el artículo 13 de la precitada Ley N° 6 de 2002 dispone que la información definida como confidencial no podrá ser divulgada, bajo ninguna circunstancia, por agentes del Estado.

A su vez, el artículo 4 de la Ley N°. 81 de 26 de marzo de 2019, "Sobre protección de datos personales", define lo que es consentimiento, datos confidenciales y dato personal, de esta manera:

**"Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley, los términos siguientes se considerarán así:

1. [...]
4. **Consentimiento:** Manifestación de la voluntad del titular de los datos, mediante el cual se efectúa el trámite de estos.
5. [...]
6. **Datos confidenciales:** Aquellos datos que por su naturaleza no deben ser de conocimiento público o de terceros no autorizados, incluyendo aquellos que están protegidos por ley, por acuerdo de confidencialidad o de no divulgación, a fin de salvaguardar información. En los casos de Administración Pública, son aquellos datos cuyo tratamiento está limitado para fines de esta Administración

- o si se cuenta con el consentimiento expreso del titular, sin perjuicio de lo dispuesto por leyes especiales o por las normativas que las desarrollen. Los datos confidenciales siempre serán de acceso restringido.
- 7 [...]
9. Dato personal. Cualquier información concerniente a personas naturales, que las identifica o las hace identificables.
- 10 [...]” (Subraya el Despacho).

Esta Ley N° 81 de 2019 fue reglamentada por el Decreto Ejecutivo N° 285 de 28 de mayo de 2021, que en su artículo 1 preceptúa lo siguiente:

“Artículo 1. Objeto. Este decreto ejecutivo tiene por objeto desarrollar las disposiciones que regulan el régimen general de protección de datos personales para la República de Panamá previstos en la Ley 81 de 26 de marzo de 2019.

[...]

En el caso de sujetos regulados por una ley especial, siempre que esta ley contenga reglas relativas al tratamiento de datos personales, *se tendrá la Ley 81 de 2019 y el presente decreto como régimen legal estándar mínimo de cumplimiento para garantizar la correcta protección de los datos personales.* La Ley especial debe regular aquellos requisitos especiales que exijan los tratamientos de datos que en ella se señalan y de esta forma complementar y ampliar las previsiones de la Ley 81 de 2019, *con la finalidad de que los datos personales que sean objetos de tratamientos en esa actividad queden debidamente protegidos.*

[...]” (Letras en cursivas son del Despacho).

Por otra parte, observamos que el Decreto Ejecutivo N° 126 de 23 junio de 2010, señala en su artículo 38 que “La Dirección General de la AMPYME o la que ésta designe publicará el listado de los beneficiarios para recibir el Capital Semilla en la página web de la entidad o a través de cualquier otro medio de comunicación local, regional o nacional” indicando el artículo 39 que “el beneficiario del concurso firmará un compromiso con la Autoridad para que se realice el desembolso de capital, el cual contendrá ente otras cosas, la aceptación del seguimiento y acompañamiento técnico por el personal que designe la AMPYME”, de suerte que solo se podrá indicar el nombre del beneficiario, sin señalar ninguno otro dato.

El Capital Semilla lo reciben los ciudadanos panameños, mayores de edad, interesados en iniciar un proyecto empresarial en cualquier región del país y que pertenecen a algunas de las siguientes actividades: emprendedores, micro empresas de subsistencia o microempresa, y ese Capital Semilla puede ser administrado por instituciones de carácter públicos o privado (Cfr. artículos 26 y 27)

De la lectura de las normas anteriores, se puede apreciar que la Ley N° 81 de 2019 tiene por objeto regular el régimen general de protección de datos personales, por lo que esta Ley se considera como régimen legal estándar mínimo de cumplimiento para garantizar la correcta protección de los datos personales de los beneficiarios del Capital Semilla, de manera que dicha Ley N° 81 se aplica de manera preferente sobre el Decreto Ejecutivo “Por el cual se

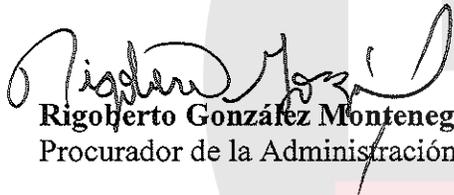
reglamenta la Ley 72 de noviembre de 2009, Por el cual se reforma y adiciona la ley 8 de 2000 y la Ley 33 de 200, sobre la Micro, Pequeña y Mediana Empresa”.

Finalmente, vale destacar que le corresponde a la Contraloría General de la República, por disposición constitucional y legal, “Fiscalizar y regular mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley.” (Cfr. artículo 280, numeral 2, de la Constitución Política y artículo 11, numeral 2, de la Ley N° 32 de 8 de noviembre de 1984, “Por el cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”).

Desde esta perspectiva, la información sobre los datos personales de las personas que reciben Capital Semilla de parte de la AMPYME, solo puede ser divulgada a terceros con el consentimiento previo del titular de los mismos o por orden de autoridad competente, aunque dicho Capital Semilla provenga de fondos públicos.

En atención a lo que señala nuestro ordenamiento positivo, esperamos haberla orientado respecto a sus interrogantes presentadas mediante la nota del 21 de septiembre de 2021; sin perjuicio de las acciones que usted pueda ejercer ante otras instancias en cuanto a los hechos que motivaron su citada nota.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



Adj.: Lo indicado.

RGM/gac  
GP-014-21

La Prensa

cc. Licdo. Oscar Ramos J., Director General – Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.-

**Nota No. DG-675-AMPYME-2021**

Panamá, 4 de octubre de 2021

Honorable Señor:

Me dirijo a usted, con relación a su nota N°SIQ-210-21, fechada 30 de septiembre de 2021, por medio de la cual nos solicita rendición de un Informe explicativo pormenorizado, en torno al correo que usted recibió el 21 de septiembre del año en curso, proveniente de la cuenta [mzea@prensa.com](mailto:mzea@prensa.com), correspondiente a la periodista del Diario La Prensa, Mary Triny Zea.

Sobre el particular, la licenciada Zea, presentó múltiples y consecutivas solicitudes de información en las fechas siguientes:

- Primera solicitud, el día 2 de septiembre de 2021 (correo electrónico).
- Segunda solicitud, el día 13 de septiembre de 2021 (correo electrónico).
- Tercera solicitud, el día 14 de septiembre de 2021 (formato escrito).
- Cuarta solicitud, el día 21 de septiembre de 2021 (formato escrito).
- Quinta solicitud, el día 2 de octubre de 2021 (formato electrónico).

Toda vez que los cuestionamientos presentados por la honorable comunicadora social en las diferentes fechas antes indicadas, hacían referencia a los mismos cuestionamientos, contraponiendo y repreguntando los mismos temas en diversas notas y sin que hubiere siquiera avanzado el término de Ley, incurriendo de acuerdo a lo indicado por nuestros asesores legales en lo que administrativamente se conoce como abuso del derecho de petición. Ahora bien, procedimos darle respuesta solo al penúltimo cuestionario fechado 21 de septiembre de 2021, dentro del plazo de ley, ya que era el más homogéneo de los mismos y en fin de cuenta básicamente contenía a los anteriores. Es importante destacar que nuestra institución atiende múltiples tareas con pocos funcionarios lo que demanda para nosotros un gran esfuerzo.

En la nota del día 2 de septiembre de 2021, la licenciada Zea, nos requirió la información que transcribimos a continuación, a la cual se agregan las respuestas brindadas a la periodista mediante Nota DG-646-AMPYME-2021:

1. *¿Cuántos capitales semilla se han entregado, cuáles son sus montos, dónde se han distribuido y qué tipos de negocios o empresas se han generado desde 2019 a la fecha de 2021?*

En la respuesta N° 3. de la antes referida nota, se le proporcionó la información del Capital Semilla entregado, montos y lugares donde se han distribuido mediante el cuadro que se adjunta a continuación:

Del año 2019 al 2021 mantenemos la siguiente información:

CAPITAL SEMILLA	BENEFICIARIOS	MONTO
BOCAS DEL TORO	163	\$288,000.00
COCLÉ	327	\$513,800.00
COLÓN	345	\$558,935.00
CHIRIQUÍ	398	\$435,900.00
DARIÉN	32	\$42,750.00

HERRERA	406	\$709,412.00
LOS SANTOS	187	\$331,300.00
PANAMÁ CENTRO	890	\$1,524,695.00
PANAMÁ ESTE	99	\$195,150.00
PANAMÁ OESTE	471	\$805,935.00
VERAGUAS	311	\$542,400.00
GUNA YALA	20	\$40,000.00
COMARCA NGABE BUGLÉ	66	\$64,400.00

Igualmente mediante correo electrónico fechado 4 de octubre de 2021, en el cual le enviamos las respuestas a las preguntas recibidas el 2 de septiembre y el 21 de septiembre, se le contestó en la respuesta 5. referente al tipo de empresa (la actividad a la que se dedica):

“Dentro de las actividades más recurrentes tenemos: cría y venta de pollos, ganado vacuno y cerdos, fondas, barberías, salones de belleza, artesanías, actividades turísticas, venta de frutas y legumbres, pesca, refresquería, panadería, entre las principales.”

A su vez en la respuesta 1. De la Nota DG-646-AMPYME-2021, se llevó a cabo la siguiente aclaración:

R. El listado global de las personas beneficiadas con Capital Semilla consultable, reposa en la Dirección de Servicios Financieros. Las generales con el detalle pormenorizado no se pueden divulgar en cumplimiento de la Ley 81 de 2019 sobre Protección de Datos, artículos 1, 9, 11, 13 y 14, sin previo consentimiento de cada uno de los titulares.

La respuesta brindada a la Licda, Zea en torno a los datos personales de los beneficiarios de capital semilla, obedece, al deber de confidencialidad que nos impone la Ley 81 de 2019, con relación a la información personal que nos ha sido suministrada por los participantes del fondo; como: **Nombre completo, número de cédulas, dirección de sus casas, dirección de sus negocios, plan de negocios, números de teléfonos, correos electrónicos; datos de sus proveedores y colaboradores.** Además del derecho que tienen estas personas a no ser perturbados en sus viviendas o negocios por particulares, por el solo hecho de haber recibido un Capital Semilla. La información de los beneficiarios del Fondo de Capital Semilla, está disponible para las autoridades y entidades públicas que la requieran; además la licenciada Zea puede consultar el listado global en la Dirección de Servicios Financieros, si así lo desea, pero nosotros no estamos en capacidad de imprimir o entregarle en formato pdf, csv o excel tales datos, ya que no hemos sido autorizados para entregar dicha información por sus titulares. Como custodios de esta base de datos, regulada por la Ley 81 de 2019, debemos cuidarla con la debida diligencia ya que seremos igualmente responsables por aquellos daños o perjuicios, no solo físicos, sino también morales, que se le pueda ocasionar a sus titulares.

Lo señalado por la señora Mary Triny Zea, al indicar que la Ley 81 de 2019, solo hace referencia a los temas interrelacionados con la vida privada de las personas no se corresponde con una interpretación exegética de esta ley;

observemos que el artículo 1 de la precitada Ley, establece la obligación del manejo de información y datos de las personas, no solo para los entes de derecho privado sino también para las entidades de derecho público. La protección de los datos y derecho a la intimidad conlleva el deber de reserva que se debe tenerse sobre datos sensitivos como: ***Nombre completo, número de cédulas, dirección residencial, dirección de sus negocios, plan de negocios, números de teléfonos, correos electrónicos, los cuales no se nos ha autorizado entregar a entes particulares, aun cuando sean medios de comunicación; por eso hemos indicado que las cifras globales de los Capitales Semillas por Provincia están disponibles.***

En este orden de ideas, el artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, señala:

***“Artículo 12. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.”***

En igual sentido, la Convención Interamericana de Derechos Humanos, adoptada por nuestro país por medio de la Ley 15 de 1977, en su artículo 11, nos dice:

**“Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad.**

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. **Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia,** ni de ataques ilegales a su honra o reputación.
3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.”

Para una mejor comprensión de lo que involucra la información vinculada al Capital Semilla, debemos realizar las siguientes acotaciones:

- Las personas interesadas en participar de estos fondos concursables, nos proporcionan la custodia de sus datos personales, los cuales deben ser protegidos por nuestra institución al tenor de los artículos 1, 9, 11, 13 y 14, dado que esas personas no nos autorizaron al momento de su recolección a revelar dicha información. Considerando en igual medida, **el principio de seguridad de los datos** contemplado en el numeral 5 del artículo 2 de la Ley en comento, que establece que los responsables del tratamiento de los datos personales deberán adoptar las medidas de índole técnica y organizativa necesarias para garantizar la seguridad de los datos bajo su custodia principalmente cuando se trate de datos considerados sensibles.
- Los dineros a que se hacen acreedores los beneficiarios de Capital Semilla, le son entregado previa evaluación de los Comités Evaluadores, por medio de la Caja de Ahorros, que es la administradora del fondo; quien libera los pagos mediante cheques emitidos a favor de los proveedores de los insumos, materiales y bienes cotizados de acuerdo con los diferentes planes de negocios de cada beneficiario y sobre la base de los puntajes que asigna cada Comité Evaluador. La **Ampyme** no maneja ni dispone de dinero alguno.

La nota fechada 14 de septiembre de 2020, remitida por Corporación La Prensa, en su primera y tercera pregunta, nos solicita suministremos:

*“- Lista de las personas favorecidas con el Capital Semilla en la actual administración, con sus nombres, cédulas y ubicación y con el detalle pormenorizado en estos tres años, por provincia, el tipo de negocio creado o el resultado del mismo.*

*- ...*

*- ... Solicitamos facilitar la lista de empresas creadas con este Capital desde que se desarrolló el programa (2019). Indicar los microempresarios favorecidos, su ubicación geográfica por provincia, distrito y corregimiento, así como detallar la evolución de las empresas por año, mediante indicadores económicos que muestren el crecimiento de estos.”*

Sobre este punto, es importante aclarar, con base en el artículo 22-A de la Ley 72 de 2009, que el Capital Semilla, es básicamente una ayuda para emprendedores y **microempresarios de subsistencia**, que son personas naturales cuyos ingresos solo les permite con mucha dificultad la subsistencia propia y/o la de su familia, por lo que muchos no tributan, no cuentan con empresas formales y por ende no obtienen Aviso de Operación, sobre todo en el caso de los agroempresarios y emprendedores del mar. (Ver artículo 26 del Decreto Ejecutivo 126 de 2010, modificado por el artículo 15 del Decreto Ejecutivo 145 de 2020.)

Dada la amplitud de los cuestionamientos, se le proporcionó a Corporación La Prensa, la información por provincia, cantidad de beneficiarios y montos de 2019 a 2021, ya que esa es la forma como la Ampyme ha registrado tal información en su base de datos.

En lo referente a la publicación de las listas de beneficiarios para recibir Capital Semilla, contemplado en el artículo 38 del Decreto Ejecutivo 126 de 2010, consideramos que toda vez que la norma antes indicada, nació a la vida jurídica con anterioridad a la Ley 81 de 2019, sobre Protección de Datos Personales y de acuerdo a las reglas de hermenéutica jurídica, debe prevalecer el criterio de especialidad y de mayor jerarquía contenido en los artículos 1, 9, 11, 13 y 14 de la Ley 81 de 2019.

A su vez, hemos aplicado el texto del artículo 35 de la Ley 38 de 2000, que es del tenor siguiente:

**“Artículo 35.** *En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos.”* (El resaltado es nuestro).

La Corporación La Prensa, por conducto de la Licda. Mary Triny Zea, le ha indicado a su despacho que ellos: “Nos han solicitado le informemos de las empresas creadas con el programa Capital Semilla, desde que este programa comenzó a ejecutarse (2009) a la fecha 2021 y los indicadores que tenemos para evaluar el crecimiento y desarrollo de estas empresas. Agregando, que le hemos contestado que la información no podría ser entregada debido al Código de Comercio y la Ley de Protección de Datos.

En realidad, la pregunta dirigida a la Ampyme, a través de la nota de 14 de septiembre de 2020, no estaba formulada de la forma que dicha periodista le ha indicado, puede consultarse en la copia de la nota que le hemos hecho llegar adjunta a este informe. Realmente, la periodista, solicitó:

*“... que se le extendiera la lista de empresas creadas con ese capital desde 2009 hasta 2021, los microempresarios favorecidos, su ubicación geográfica por provincia, distrito y corregimiento; así como detallar la evolución de las empresas por año, mediante indicadores económicos que demuestren el crecimiento de esos emprendimientos.”*

Se le respondió que, al momento de tomar posesión, la actual administración, solamente se encontró información parcial sobre el manejo de los programas.

En torno a la pregunta donde la distinguida periodista nos requiere que le proporcionáramos los **indicadores económicos** utilizados para medir la evolución de las microempresas desde la fecha de entrega del Capital Semilla hasta 2021, nos permitimos realizar las siguientes aclaraciones:

- La Ampyme no realiza mediciones por medio de indicadores financieros dado que no tenemos facultades legales para revisar los libros de contabilidad de los microempresarios, ni sus estados de patrimonio, ni sus balances de ganancias y pérdidas, ni mucho menos sus balances de caja, ni sus conciliaciones bancarias, ni sus declaraciones juradas de renta, siendo estos datos lo que permiten levantar dichos indicadores de cada una de las empresas cuya información requiere la periodista. Además, la Ampyme, debe cumplir con las restricciones de ley fijadas en el artículo 89 del Código de Comercio, artículo 722 del Código Fiscal y el artículo 20 del Decreto Ejecutivo 109 de 1970.
- En su lugar la Ampyme utiliza un sistema de muestreo digital, a través de un formulario/encuesta para comprobar el cumplimiento de las actividades, los resultados, la provisión de bienes y servicios que posibiliten determinar satisfactoriamente los resultados.

Ahora bien, la Ampyme utiliza **parámetros de medición de crecimiento económico por medio de formularios / encuesta** a las Micro y Pequeñas empresas basados en los criterios siguientes:

- **Negocios en Funcionamiento:** Medición de los beneficiarios de los Programa que mantienen en funcionamiento sus emprendimientos.
- **Emprendedores/Empresas contribuyentes:** Indica promedio/porcentaje y números absolutos de la cantidad de empresas y/o emprendedores beneficiarios que están pagando impuestos sobre la renta-ISR.
- **Porcentaje de negocios encuestados que pagan seguro social como patrono:** Indica promedio/porcentaje y números absolutos de la cantidad de empresas/beneficiarios que están pagando seguro social como patrón.
- **Promedio de ingreso, por provincia:** Indica el desempeño según ingresos de las empresas o emprendedores beneficiados.

En cuanto a la información estadística de los microempresarios la Ampyme la mantiene a la fecha organizada por provincia y sector económico. Sobre el tema del crecimiento alcanzado por los emprendedores/microempresas es importante destacar que su medición debe hacerse por cierre de periodo fiscal (anualmente)

sobre este punto nuestra administración ha encontrado grandes dificultades derivadas de la pandemia del Covid-19, donde hemos tenido restricción de toda índole, entre ellas de movilidad y cuarentena, disminución de personal y vehículos asignados a Panamá Solidario y Panavac, restricciones en cuanto al presupuesto, una economía que se mantuvo operando por bloques económicos, donde hay bloques como los dedicados a espectáculos públicos que apenas están reabriendo, estos factores distorsionarían cualquier medición que se realizara para este periodo. Es importante señalar que, en la última medición realizada en enero de 2020 (prepandemia), el 90% de los emprendedores y empresas beneficiadas con Capital Semilla, se mantenían funcionando.

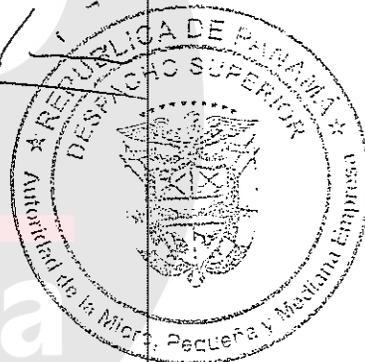
Por otra parte, si bien se trata de fondos públicos, el organismo que realiza la supervisión, control previo y posterior de estos fondos es la Contraloría General de la República, quienes cuentan con los Auditores y personal técnico especializados en esta área y además participa de la revisión de la documentación al momento de la liberación de los fondos para los beneficiarios.

En los casos de Capital Semilla, la Ampyme realiza el proceso de asignación fondos por medio del procedimiento establecido en la Ley.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi atenta estima y distinguida consideración.



**OSCAR RAMOS JIRÓN**  
Director General



Honorable Señor  
**RIGOBERTO GONZÁLEZ MONTENEGRO**  
Procurador de la Administración

P. ADMON-CONSULTA

7 OCT 2021 3:09PM

RECIBIDO POR *Field*